

L'AVANCÉE DES RÉFORMES BANCAIRES CHINOISES

Au cours des derniers mois, plusieurs sociétés étrangères sont entrées dans le capital de grandes banques chinoises. L'ouverture aux investisseurs étrangers constitue l'un des pans de la nouvelle série de réformes bancaires lancée par les autorités chinoises en 2003. Du succès de ces réformes dépendent la poursuite de la libéralisation du régime de change et la levée, à l'horizon 2007, de la plupart des restrictions imposées à l'activité des banques étrangères conformément aux engagements de la Chine à l'OMC. Depuis le début des réformes, les banques d'État ont été recapitalisées et les créances douteuses ont été transférées à des organismes de défaillance. Deux des principales banques d'État affichent aujourd'hui des ratios de prêts non performants inférieurs à 6% et des ratios de solvabilité de plus de 8%. Ainsi, la restructuration des portefeuilles des banques d'État semble respecter le calendrier fixé par les autorités chinoises. Cependant, les réformes en cours ne suffiront pas à éliminer le problème d'aléa moral et rien ne garantit que le flux de nouveaux prêts non performants pourra être endigué.

■ L'état des lieux

Fin 2004, le ratio des prêts du système financier chinois au PIB atteignait 135%, au terme d'une progression annuelle de 5% depuis 1995¹. Ceci faisait du système bancaire chinois non seulement l'un des plus importants du monde mais aussi l'un de ceux à connaître la plus forte croissance. Il est principalement constitué de quatre grandes banques commerciales d'État : la Banque de Chine, la Banque de la construction, la Banque industrielle et commerciale et la Banque agricole. Toutefois la place de ces quatre institutions a reculé ces dernières années, leur part dans l'ensemble des prêts aux entreprises non-financières passant de 78% en 1993 à 56% en 2004 tandis que la part des autres banques commerciales augmentait de 4% à 16%.

En dépit de sa taille, la contribution du secteur bancaire à la croissance chinoise est restée limitée. Le gouvernement utilisant le secteur bancaire pour redistribuer le capital des régions plus productives vers les régions moins productives, la plupart des crédits étaient alloués selon des critères plus politiques qu'économiques². Ainsi, en 2003, les entreprises publiques recevaient-elles 46% des prêts bancaires destinés au financement de la formation de capital fixe, alors que leur part dans cet investissement n'était que de 39%³. Compte tenu de leur faible

rentabilité, le poids important des entreprises publiques à l'actif des banques s'est traduit par une faible capitalisation du secteur bancaire et par l'accumulation de créances douteuses.

Les réformes ont démarré au milieu des années 1990, quand le Conseil des Affaires d'État a appelé à la privatisation de l'activité bancaire. Auparavant, le secteur bancaire était considéré comme une sorte d'instrument budgétaire et rien n'obligeait les mauvais débiteurs à remplir leurs obligations vis-à-vis des banques. En 1998-1999, le gouvernement a pris des mesures pour assainir les bilans des quatre grandes banques en leur apportant 270 milliards de yuans de capital et en les déchargeant de 1 400 milliards de prêts non performants (PNP) transférés à des organismes de défaillance (encadré 1).

En dépit de ce renflouement, les PNP représentaient encore, fin 2001, 30% du portefeuille de prêts des quatre banques⁴. Le gouvernement devait poursuivre les réformes pour que le secteur bancaire soit prêt à affronter la concurrence des banques étrangères en 2007, selon les engagements pris auprès de l'OMC. Ces réformes comprennent plusieurs étapes destinées à renforcer un secteur bancaire pratiquement insolvable et à améliorer sa gouvernance d'entreprise. La Banque populaire de Chine et la Commission chinoise de réglementation bancaire

1. Par comparaison, les crédits des banques françaises et allemandes au secteur privé représentent respectivement 92% et 143% du PIB.

2. Voir G. Boyreau & S.-J. Wei (2004), "Can China grow faster? A diagnosis of the fragmentation of its domestic capital market", *IMF Working Paper*, n° 76.

3. Les réformes en cours diminuent le poids des entreprises publiques. Par exemple, en 1998, les entreprises publiques recevaient 65% des prêts bancaires finançant l'investissement fixe et réalisaient 54% de cet investissement.

4. G. Ma & B.S.C. Fung (2002), *China's Asset Management Corporations*, *BIS Working Paper*, n° 115.

ENCADRÉ 1 — OPÉRATIONS DE RECAPITALISATION ET DE TRANSFERT DE CRÉANCES DOUTEUSES

- 1998 Apport de capital de 270 milliards de yuans (33 milliards de dollars, équivalent à 3,5% du PIB) dans les quatre grandes banques commerciales d'État.
- 1999 Création de quatre organismes de défaillance : Cinda, Huarong, Orient, et Great Wall, chacun affecté au départ à l'une des quatre banques. Ils acquièrent un montant de 1 400 milliards de yuans (170 milliards de dollars, 14% du PIB) de créances douteuses détenues par les quatre grandes banques et par la Banque de développement. Ces acquisitions se font à la valeur faciale des créances.
- 2003 Apport de capital de 370 milliards de yuans (45 milliards de dollars, 3,2% du PIB) à la Banque de la construction et à la Banque de Chine.
- 2004 Cinda remporte les enchères et acquiert 279 milliards de yuans (34 milliards de dollars, 2% du PIB) de créances douteuses détenues par la Banque de la construction et la Banque de Chine à 50% de leur valeur faciale. Elle acquiert aussi 41 milliards de yuans (5 milliards de dollars) de créances douteuses de la Banque des communications à 50% de leur valeur faciale, grâce à un prêt de la Banque centrale.
- 2005 Apport de capital de 124 milliards de yuans (15 milliards de dollars) à la Banque industrielle et commerciale. Celle-ci signe un accord avec Huarong pour lui transférer 246 milliards de yuans (30 milliards de dollars) de créances douteuses.
- Montant total des apports de capital et des transferts de créances de 1998 à septembre 2005 : 2 730 milliards de yuans (332 milliards de dollars).

Sources : M. Xu, (2005), "Resolution of non-performing loans in China", *mimeo* ; différents bulletins d'information.

en charge des fonctions de surveillance depuis 2003, ont fixé le calendrier suivant :

- ♦ fin 2005 : réduction du ratio de PNP des quatre banques à 15% ; adoption des nouvelles normes internationales de classification des prêts et provisionnement des créances douteuses ; entrée en Bourse de la Banque de Chine et de la Banque de la construction avec des investisseurs majoritaires ;
- ♦ fin 2006 : ratio d'adéquation des fonds propres d'au moins 8% ; suppression de toutes les restrictions géographiques à l'activité des banques étrangères.

Les progrès de la restructuration des portefeuilles de prêts des banques sont difficiles à mesurer du fait des modifications apportées à plusieurs reprises à la classification des prêts. Le système international de classification en 5 catégories a été introduit en 2002, mais a été jusqu'à récemment très peu suivi. En 2004, le système a été renforcé et toutes les banques doivent s'y conformer avant la fin 2005. Les données pour 2003 sont donc à considérer avec prudence et le ratio de PNP des quatre grandes banques était certainement, à cette date, plus proche de 20% que de 17% (tableau 1). Ceci étant, on observe une réduction significative du ratio puisqu'il s'établit à la fin du premier semestre 2005 à 10,1%, niveau certes élevé en comparaison de celui enregistré par les autres catégories de banques chinoises, mais néanmoins inférieur à l'objectif de 15% fixé pour la fin 2005.

Cependant, le risque de crédit n'a pas complètement disparu puisqu'il a été transféré aux organismes de défaillance qui en conservent une grande partie à leur bilan. De plus, en échange de leurs créances douteuses, les quatre banques ont reçu des

obligations émises par ces organismes qui ne les ont pas toujours rémunérées de façon régulière, faisant de ces titres une nouvelle catégorie d'actifs non performants⁵. De leur côté, ces sociétés publiques de gestion ont revendu à prix bradés à des investisseurs institutionnels (notamment à des banques étrangères comme Goldman Sachs et Morgan Stanley) une partie des créances douteuses acquises. Si l'on ajoute aux PNP demeurant dans le système bancaire ceux qui restent détenus par les organismes de défaillance, le ratio se situe encore à 18% à la mi-2005 ; néanmoins, il a enregistré une baisse de 6 points de pourcentage depuis 2003.

La situation financière des trois grandes banques n'est pas identique (pour la quatrième, la Banque agricole, dont l'activité est peu transparente, les données ne sont pas disponibles). Les ratios de PNP de la Banque de Chine et de la Banque de la construction sont respectivement de 4% et 5% fin 2004 et leur ratio de solvabilité dépasse 8%, ce qui provisionne à des niveaux corrects les pertes sur les PNP (tableau 2). Cependant ces progrès résultent essentiellement des apports de capital et du transfert des créances douteuses ; la rentabilité propre des deux banques reste faible. La situation de la Banque industrielle et commerciale s'est améliorée légèrement mais les PNP représentent encore, fin 2004, 19% de son portefeuille de prêts et ne sont provisionnés qu'à hauteur de 4%. De plus, toutes les banques ont tenté de traiter une partie de leurs créances douteuses en laissant les débiteurs rembourser leurs dettes avec des actifs (immobilier, actions non cotées, machines et autres actifs matériels) plutôt qu'en *cash*. Ceci a permis de réduire le montant de créances improductives inscrites au bilan mais a augmenté celui de ce type d'actifs dont on estime qu'ils ne sont transformables en *cash* qu'à hauteur de 41% ; ils doivent donc, à leur tour, être considérés comme non performants, ce qui conduit à augmenter le ratio de PNP d'un point de pourcentage.

Les autorités chinoises sont déterminées à poursuivre l'apurement des bilans des deux autres grandes banques. En avril 2005, pour recapitaliser la Banque industrielle et commerciale, le gouvernement a procédé à un apport de capital de 124 milliards de yuans (15 milliards de dollars) ; en mai, il

Tableau 1 – Ratios de prêts non performants des banques commerciales (%)

	2003	2004	Mars 2005	Juin 2005
Banques d'État	16,9	15,6	15,0	10,1
Banques par actions	6,5	5,0	4,8	4,7
Banques urbaines			11,5	10,4
Banques rurales			6,1	6,4
Banques étrangères			1,2	1,1
Banques d'État et organismes de défaillance	24,0	23,5	22,6	18,3

Source : CEIC Data.

5. S. Barnett (2004), Banking Sector Development, in "China's Growth and Integration into the World Economy: Prospects and Challenges", *IMF Occasional Paper*, n° 232.

Tableau 2 – Indicateurs de performance des banques d'État (%)

	Banque de Chine		Banque de la construction		Banque industrielle et commerciale	
	2002	2004	2002	2004	2002	2004
Ratio de prêts non performants (PNP)	23,4	5,1	15,2	3,9	25,4	19
Provisions actuelles/PNP	15,3	68	10,1	61,6	1,8	3,6
Provisions supplémentaires * en % du capital estimation basse	121	-1,8	135	1,8	256	240
estimation haute	127	4,4	146	7,6	291	302
Ratio de solvabilité	8,2	10	9,9	11,3	5,5	N/A
Rentabilité du capital	0,33	0,61	0,14	1,3	0,13	0,04

Source : Rapports annuels, calculs de l'auteur.

* Calculées sur la base de la loi qui doit être appliquée fin 2005. Un chiffre négatif signifie que les provisions réalisées dépassent le niveau requis.

était décidé de transférer 246 milliards de yuans de créances douteuses à la société de gestion d'actifs Huarong. Standard & Poors estime que cette recapitalisation et celle de la Banque agricole réclameront encore 110 à 190 milliards de dollars selon les hypothèses retenues quant aux taux de provisionnement et de capitalisation. La restructuration du secteur bancaire (apports de capital et transferts des PNP) représente déjà 28% du PIB, soit un niveau élevé en comparaison de l'expérience d'autres pays⁶. Les apports de capital de 45 milliards de dollars effectués depuis 2003 ont été financés à partir des réserves en devises qui atteignaient, fin 2004, 40% du PIB⁷ ; ils n'ont fait qu'entamer le stock de réserves qui continue d'augmenter. Il faut cependant considérer aussi le coût financier des organismes de défaisance. Leur taux de recouvrement des créances douteuses n'est que de 20%, de sorte qu'ils ne pourront pas remplir leurs obligations vis-à-vis du ministère des Finances et de la Banque centrale.

Au-delà de la recapitalisation

L'amélioration de la qualité des portefeuilles de prêts réalisée grâce aux apports de capital et aux transferts de créances douteuses n'empêche pas de nouveaux prêts non performants de s'accumuler. L'expérience internationale enseigne d'ailleurs que la recapitalisation du secteur bancaire ne peut réussir sans restructuration ni amélioration de la régulation et de la surveillance. La mise en œuvre du programme chinois des années 1998-99 a montré l'aléa moral inhérent à toute réforme partielle. Durant la première phase du sauvetage bancaire, les autorités ne se sont pas attaquées au système d'incitations et n'ont pas restructuré les banques ni les entreprises publiques, de sorte que les contraintes quant à la qualité des prêts sont restées faibles. Il est important de noter ici que la réforme du secteur bancaire peut avoir *in fine* pour conséquence la fermeture d'entreprises publiques et risque de retentir sur la stabilité politique et sociale du pays. Dans la mesure où la

Chine est dépourvue d'un système de protection sociale, les autorités doivent agir très prudemment, ce qui ne peut que renforcer le problème d'aléa moral.

À cet égard, les projets d'introduction en Bourse des quatre grandes banques constituent une étape bienvenue. Cette introduction, qui pourrait se faire sur les places de Hong Kong, New York et Londres, est importante : elle est généralement très positive pour les sociétés de pays où la protection de l'actionnaire est faible et qui se voit ainsi imposer une structure moderne de gouvernance d'entreprise. Cependant, le calendrier des premières offres publiques n'est pas encore fixé et pourrait être repoussé à 2006. D'autres développements positifs se produisent. Les autorités indiquent qu'elles vont autoriser quelques petites banques à se déclarer en faillite dans le but d'amener les cadres du secteur à améliorer leur gestion du risque⁸. La régulation et la surveillance ont été améliorées grâce aux règles de classification et de provisionnement des prêts et au taux minimum fixé pour les fonds propres. De plus, les obligations quant à la publication des comptes ont été renforcées, notamment pour les banques cotées.

Récemment, plusieurs banques internationales ont fait part de leur décision d'investir en Chine ; la Banque de Chine et la Banque de la construction ont attiré respectivement la Royal Bank of Scotland et la Bank of America qui ont acquis 10% de leur capital⁹. Bien sûr, l'effet de cette entrée des banques étrangères dans le capital des grandes banques commerciales d'État ferait d'autant plus évoluer les pratiques de prêts et la gestion du risque que leur participation serait importante. Cependant, les restrictions telles que le plafond de 20% imposé à la participation d'un investisseur étranger au capital d'une banque et celui de 25% imposé à l'ensemble de la participation étrangère, limitent leur influence. Celle-ci dépendra de la capacité de l'investisseur étranger à modifier la culture d'entreprise. Il faudra aussi que les autorités chinoises résistent à la tentation d'intervenir dans la gouvernance des banques.

La caractéristique la plus préoccupante du marché bancaire chinois est le rythme de croissance du volume des prêts (graphique 1). Entre 2001 et 2004, les prêts de l'ensemble des institutions financières ont augmenté de 58%. Leur qualité ne se révélera que dans quelques années, dans la mesure où, pour 60%, il s'agit de prêts à moyen ou long terme. La croissance la plus rapide a été enregistrée dans les compartiments des prêts à la consommation et des prêts hypothécaires : pratiquement inexistantes en 1997, ils constituaient, en 2004, 10,5% de l'ensemble des prêts. Les prêts hypothécaires représentant 80%

6. Le coût budgétaire moyen de la résolution des crises bancaires survenues dans différents pays est d'environ 15% du PIB. Ce coût a été de 25% du PIB en République tchèque, l'un des plus élevés parmi les pays d'Europe centrale et orientale. Parmi les pays développés, les plus touchés ont été la Finlande (1991-94) et le Japon (depuis 1991), avec respectivement un coût budgétaire de 11% et 24%. Voir G. Caprio & D. Klingebiel (2003), *Episodes of systemic and borderline crises*, World Bank database.

7. Voir M. Aglietta & B. Rzepkowski (2004), "Les banques centrales asiatiques et le dollar", *La Lettre du CEPII*, n°230, janvier.

8. Le gouvernement a annoncé récemment les conditions d'indemnisation des investisseurs des institutions financières en faillite. Les investisseurs individuels seraient entièrement indemnisés jusqu'à 100 000 yuans et à 90% au-delà. Aucune indemnisation ne serait accordée aux investisseurs institutionnels.

9. Fin 2004, il y avait 13 banques à participation étrangère et 156 succursales étrangères. La part des banques étrangères dans les actifs de l'ensemble du secteur bancaire était de 3% ; il était en nette augmentation à Shanghai où il atteignait 12%.

des prêts aux ménages, le secteur bancaire se trouve exposé à l'évolution des prix immobiliers¹⁰. La croissance des prêts au rythme des dernières années rend impossible leur surveillance et pourrait conduire à une future augmentation des prêts non performants ; des projets dont la valeur actualisée est faible, voire même négative trouvent des financements. La littérature empirique a d'ailleurs illustré le lien entre la forte croissance du volume des crédits et l'occurrence de crises bancaires¹¹. La situation est aggravée en Chine par le manque de capacité d'appréciation des risques et par la faiblesse de la surveillance. L'impact de la libéralisation des taux d'intérêt sur le comportement des banques mérite une attention particulière. La libéralisation a commencé progressivement au cours des années 1990 et est entrée dans sa phase finale en 2004 quand les contraintes sur les taux appliqués par les banques à leurs clients ont été partiellement supprimées (le plafond des taux débiteurs et le plancher des taux créditeurs existent toujours). Ceci donne aux banques chinoises la possibilité de moduler le prix de leurs prêts en fonction du risque attaché à l'emprunteur et peut les inciter à rechercher de nouveaux clients parmi les petites et moyennes entreprises privées. De nombreuses études ont en effet montré qu'en dépit de bonnes performances en termes d'efficacité et de rentabilité, les entreprises privées ou collectives¹² n'avaient pas accès au crédit et devaient s'auto-financer. En même temps, la gestion du risque de crédit

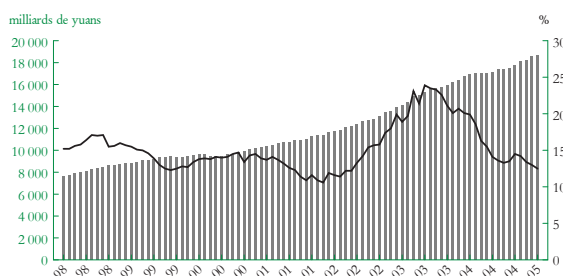
suppose que les banques soient capables de distinguer entre bons et mauvais clients. Les problèmes d'anti-sélection risquent de devenir particulièrement sévères avec la suppression des limites à la variation des taux créditeurs et l'augmentation des taux créditeurs et débiteurs qui risque de s'ensuivre. Une augmentation même modeste du coût du crédit pourrait conduire à détériorer la performance des entreprises publiques et à diminuer leur capacité de remboursement.

Enfin, la réforme bancaire est nécessaire à la poursuite de la libéralisation du régime de change et du compte de capital. Une éventuelle appréciation du yuan risquerait d'avoir un impact négatif sur la santé des banques pour deux raisons : d'abord, les banques seraient directement affectées du fait des actifs en devises qu'elles détiennent (à la suite notamment de la recapitalisation effectuée en devises) ; ensuite, les entreprises exportatrices pénalisées par l'appréciation risqueraient de ne plus pouvoir rembourser leurs emprunts. La poursuite de la libéralisation du compte de capital pourrait aussi avoir des conséquences négatives, si elle conduisait à une diminution des fonds déposés auprès du système bancaire chinois et, en fin de compte, à une hausse des taux d'intérêt.

En résumé, les autorités chinoises ont avancé dans la consolidation de deux des quatre grandes banques commerciales d'État et sont déterminées à poursuivre les apports de capitaux aux deux autres. Les banques sont près d'atteindre les objectifs en termes de ratio de prêts non performants, de provisionnement et de solvabilité. Cependant, ces réformes n'ont pas été accompagnées d'une restructuration suffisante et les problèmes d'aléa moral se sont aggravés. Il reste encore à améliorer la qualité de la gestion et le système d'incitations des banques commerciales d'État, à gérer le risque de crédit attaché au boum des dernières années et à lever les restrictions à la participation étrangère qui maintiendraient les banques chinoises à l'abri de la concurrence.

4

Graphique 1 – Encours des prêts des institutions financières
montant (en milliards de yuans)
et progression réelle par rapport à l'année précédente (en %)



Source : CEIC Data.

10. En mars 2005, la Banque centrale a supprimé le taux préférentiel de 5,31% sur les prêts au logement. De plus, les nouvelles règles autorisent les banques à demander un apport initial de 30% au lieu de 20%, là où les prix immobiliers ont beaucoup augmenté. Ces mesures devraient ralentir les prêts hypothécaires.
11. A. Demirguc-Kunt & E. Detragiache (1998), "The Determinants of Banking Crises: Evidence from Developing and Developed Countries", *IMF Staff Papers*, vol. 45, n° 1.

12. Les entreprises collectives sont *de jure* propriété des gouvernements locaux. Cependant des entreprises privées pouvaient se faire enregistrer comme collectives pour échapper à certaines procédures administratives, aux taxes et à un traitement moins favorable que celui réservé aux entreprises d'État. Mais la discrimination entre entreprises publiques et privées tendant à disparaître, le statut d'entreprises collectives s'efface.

LA LETTRE DU CEPII

© CEPII, PARIS, 2005
REDACTION
Centre d'études prospectives
et d'informations internationales,
9, rue Georges-Pitard
75015 Paris.
Tél. : 33 (0)1 53 68 55 14
Fax : 33 (0)1 53 68 55 03

DIRECTEUR DE LA
PUBLICATION :
Lionel Fontagné

REDACTION EN CHEF :
Agnès Chevallier

GRAPHIQUES :
Didier Boivin

REALISATION :
Laure Boivin

DIFFUSION :
La Documentation française.

ABONNEMENT (11 numéros)
France 48 € TTC
Europe 49,70 € TTC
DOM-TOM (HT, avion éco.)
49 € HT
Autres pays (HT, avion éco.)
49,50 € HT
Supl. avion rapide 0,90 €

Adresser votre commande à :
La Documentation française,
124, rue Henri Barbusse
93308 Aubervilliers Cedex
Tél. : 01 40 15 70 00

Le CEPII est sur le WEB
son adresse : www.cepii.fr

ISSN 0243-1947
CCP n° 1462 AD
3^{ème} trimestre 2005
Septembre 2005
Imp. ROBERT-PARIS
Imprimé en France.

Cette lettre est publiée sous la
responsabilité de la direction du
CEPII. Les opinions qui y sont
exprimées sont celles des auteurs.